

# Rundfunkbeitrag verfassungsgemäß!?

---

Gastautorin

2014-05-20T10:05:23

von STEPHANIE EGGERATH



Sie

sind da, die ersten verfassungsgerichtlichen Entscheidungen zum neuen Rundfunkbeitrag. Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (VerfGH RLP, Urt. v. 13.05.2014, [Az. VGH B 35/12](#)) und der Bayerische Verfassungsgerichtshof (BayVerfGH, Urt. v. 15.05.2014, [Az. Vf. 8-VII-12 und Vf. 24-VII-12](#)) befanden das neue System der Rundfunkfinanzierung für verfassungsgemäß.

Landesverfassungsgemäß, so muss man präzisieren, denn: Rundfunkrecht ist Ländersache. Da sich Funkwellen jedoch nicht an Ländergrenzen halten, eine bundeseinheitliche Regelung also notwendig ist, greifen die Länder hier zum Instrument des intraföderalen Staatsvertrages, der nach Abschluss in Landesrecht transformiert wird. Zur gerichtlichen Überprüfung standen dementsprechend auch nicht die Vorschriften des [Rundfunkbeitragsstaatsvertrages](#) (RBStV) direkt, sondern der bayerische Zustimmungsbeschluss und das rheinland-pfälzische Transformationsgesetz.

## **Zum Geburtstag alles neu, oder: Ein kurzer Blick zurück**

Zum Hintergrund: Pünktlich zu ihrem 90. Geburtstag präsentiert sich die Rundfunkabgabe seit 2013 in rundum erneuertem Gewand. Statt „Gebühr“ heißt sie nun „[Beitrag](#)“ und auch sonst hat sich [einiges](#) bei der Haupteinnahmequelle der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten geändert. Während der bisherige [Rundfunkgebührenstaatsvertrag](#) eine Abgabepflicht für Rundfunkempfangsgeräte vorsah, wird der Rundfunkbeitrag nun unabhängig vom Vorhandensein von Fernseher, Radio, PC und Smartphone erhoben. Ziel der Reform war eine Anpassung des Finanzierungsmodells an die fortgeschrittene technische Entwicklung, mit der es mittlerweile praktisch überall und jederzeit möglich ist, Rundfunkangebote (nach überkommenen, jedoch längst nicht mehr unumstrittenen Verständnis also Radio und Fernsehen) zu empfangen. Seitdem musste der Rundfunkbeitrag viel Kritik einstecken. Eine versteckte Steuer sei er und ungerecht zudem, Betriebe müssten für Büro und Fahrzeuge doppelt zahlen und

Vermieter nun die „[Schnüffelarbeit](#)“ der GEZ-Leute übernehmen. Von Seiten der Verwaltungsgerichtsbarkeit (zuletzt in [Gera](#) und [Osnabrück](#)) gab es bisher jedoch keinen Gegenwind.

## Die formelle Frage: (K)eine Steuer?

Fern liegt es nicht, von einer Steuerfinanzierung auszugehen, wenn (fast) ausnahmslos alle zahlungspflichtig sind, wenn also der Kreis der bevorteilten Abgabepflichtigen nicht mehr abgrenzbar ist. Das Ergebnis scheint trotz dieses Befundes überraschend klar: Der Rundfunkbeitrag ist ein Beitrag, so entschieden die Gerichtshöfe.

Zur Erinnerung: *Steuern* sind Geldleistungen, die keine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft. Nichtsteuerliche Abgaben sind daneben (nur) dann zulässig, wenn sie sachlich besonders zu rechtfertigen sind. Bei einem *Beitrag* handelt es sich dabei um ein Entgelt, das einen besonderen, staatlich übertragenen Vorteil in seinem Vermögenswert ausgleichen soll, dabei aber – anders als die Gebühr – nicht Gegenleistung für die tatsächliche Inanspruchnahme ist, sondern eine Kostenbeteiligung an dem bloßen Leistungsangebot. Beahlt wird also ein wirtschaftlicher Vorteil, der staatlicherseits individuell gewährt wird, nämlich die *Möglichkeit* der Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung.

Maßgebliches Abgrenzungskriterium zwischen Steuer und Beitrag ist also, ob die Abgabe „voraussetzungslos“ auferlegt wird (wobei natürlich davon auszugehen ist, dass auch steuerliche Abgaben stets einem zumindest potenziellen Vorteil in Form des Allgemeinwohls dienen).

Nach Ansicht von des BayVerfGH und des VerfGH RLP wird der Rundfunkbeitrag als Gegenleistung für das öffentlich-rechtliche Programmangebot erhoben. Dieses stelle im Rahmen seines (in den [Rundfunkurteilen](#) des Bundesverfassungsgerichts präzisierten) klassischen Funktionsauftrags, zur Meinungs- und Willensbildung beizutragen, zu unterhalten und zu informieren sowie eine kulturelle Verantwortung wahrzunehmen, eine allgemein zugängliche Informationsquelle i.S.d. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG bereit. Zur Finanzierung dieser Aufgabe seien, so der BayVerfGH, diejenigen heranzuziehen, denen die Rundfunkprogramme zugutekommen. Laut VerfGH RLP ist dabei nicht auf die Stellung des Abgabepflichtigen im Vergleich zur restlichen Bevölkerung, sondern auf die Abgrenzung der zu finanzierenden Aufgabe gegenüber den Gemeinlasten, d.h. den allgemeinen staatlichen Aufgaben, abzustellen. Der Blickwinkel ist also ein objektiver, kein subjektiver. Die Veranstaltung eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks unterscheide sich von den allgemeinen staatlichen Aufgaben grundlegend. Letzteres ist durchaus richtig, eine Begründung, die über die bloße Beschreibung des verfassungsrechtlichen Rundfunkauftrags hinausgeht, wäre indes wünschenswert gewesen.

## **Abgabegrund: Rundfunkempfangsmöglichkeit. Anknüpfungspunkt: Wohnung, Auto, Arbeit.**

Der VerfGH RLP konkretisiert: Abgabegrund sei allein die grundsätzliche Möglichkeit des Rundfunkempfangs, der für die Abgabenschuldner einen besonderen Vorteil darstelle. Ähnlich schreibt es der BayVerfGH: Zum einen soll die grundsätzliche Möglichkeit des Rundfunkempfangs abgegolten werden. Insoweit sei jede (!) Person im Einwirkungsbereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks abgabepflichtig. Zum anderen handele es sich um ein Entgelt für die Möglichkeit individueller Nutzung, von der in den gesetzlichen Raumeinheiten üblicherweise Gebrauch gemacht werde.

Als die Abgabepflicht auslösende „gesetzliche Raumeinheiten“ sieht der RBStV die Kategorien „Wohnung“, „Betriebsstätte“ und „Kraftfahrzeug“ vor, was seitens der Verfassungsgerichtshöfe auch unbeanstandet bleibt. Geht man aber davon aus, dass ein Rundfunkempfang ortsungebunden ist und gerade dies sich im neuen Finanzierungsmodell widerspiegeln soll, stellt sich die Frage, warum überhaupt an Räumlichkeiten angeknüpft wird. Statt Radio und Fernseher ist es nun eine Örtlichkeit, die, so die Gerichte entsprechend der Gesetzesbegründung, ausreichenden Rückschluss auf einen abzugeltenden Vorteil zulässt (eine Vermutung übrigens, die sich bemerkenswerter Weise im Text des RBStV nicht wiederfindet). Nicht vorgesehen ist es aber, diesen Rückschluss zu widerlegen.

### **„Arbeitest du noch oder guckst du schon?“**

Nicht ganz überzeugen denn auch die Ausführungen dazu, inwiefern die – natürlich bestehende – Möglichkeit individueller Rundfunknutzung einen Vorteil für *Betriebe* darstellt. Dass, wie der BayVerfGH meint, der öffentlich-rechtliche Rundfunk (auch) hier tatsächlich eine „wichtige Informationsquelle“ ist, mag zwar sein. Bezweifeln lässt sich jedoch, dass Rundfunkangebote realiter dazu genutzt werden, „die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten zu verbessern“. Laut einer [Umfrage](#) der IHK bei fast 20.000 Unternehmen aus dem Jahr 2006 nutzten 96 Prozent der Unternehmen ihre PCs nicht zum Rundfunkempfang; vielfach war die Rundfunknutzung sogar ausdrücklich untersagt. Bis heute dürfte sich daran nicht viel geändert haben. Dass das VerfGH RLP davon ausgeht, allein die Tatsache, dass die meisten Berufstätigen regelmäßig einen Computer mit Internetzugang nutzen, lasse für sich bereits nachvollziehbar auch auf eine tatsächlichen Rundfunknutzung schließen, erscheint dann auch reichlich realitätsfremd.

### **Besonders (doppelt?) intensive Rundfunknutzung**

Während die Höhe des zu zahlenden Rundfunkbeitrags für Betriebe primär von der Mitarbeiterzahl abhängt, fallen (ein Fahrzeug pro Filiale ausgenommen) für den Fuhrpark zusätzliche Kosten an. Aus Sicht des VerfGH RLP ist dies aufgrund einer erhöhten Rundfunknutzungsintensität in Fahrzeugen im Vergleich zu sonstigen beruflichen Tätigkeiten gerechtfertigt. Abgesehen davon, dass sich der Gesetzgeber im betrieblichen Bereich ausdrücklich gegen eine Differenzierung nach Art und potentieller Intensität der Nutzung entschieden hat, dürfte diese auch unter systematischen Gesichtspunkten eigentlich keine Rolle spielen. Ist

das beitragsauslösende Programmangebot, wie der BayVerfGH ausdrücklich feststellt, *personenbezogen*, macht eine Abgabepflicht, die sich neben der Mitarbeiter- zusätzlich nach der Fahrzeugzahl richtet, keinen Sinn. Vielmehr stellt sich die – nicht ganz ernst gemeinte – Frage, wie z.B. ein Außendienstmitarbeiter entsprechend der doppelten Abgabepflicht (pro „Raumeinheit“) denn doppelt privilegiert sein kann. Gleiches gilt für die Mehrbelastung von Filialunternehmen. Die Verfassungsgerichtshöfe sehen dies indes nicht so.

## **Gleiches Recht für alle? Oder: Der Rundfunknutzungs Vorteilstyp.**

Auch unter gleichheitsrechtlichen Gesichtspunkten sehen die Verfassungsgerichtshöfe keine Probleme. Der allgemeine Gleichheitssatz gebietet es dem Gesetzgeber bekanntermaßen, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Gleichwohl darf der Gesetzgeber insbesondere bei der Ordnung von Massenerscheinungen – wie der Erhebung des Rundfunkbeitrags – die Vielzahl von Einzelfällen in einem Gesamtbild erfassen. Voraussetzung ist, dass dieses die regelungsbedürftigen Sachverhalte zutreffend wiedergibt. Insofern generalisierende, typisierende und pauschalisierende Regelungen sind dann trotz der damit unvermeidlich verbundenen Härten zulässig. Wichtig ist nur, dass der Gesetzgeber keinen atypischen Fall als Leitbild wählen darf.

Inwiefern das gewählte Gesamtbild hier zutrifft, lässt sich mangels statistischer Grundlagen bisher nicht feststellen. Die Ergebnisse einer – gemäß der zweiten Protokollerklärung aller Länder zum (den RBStV enthaltenden) [15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag](#) von Anfang an geplanten – entsprechenden Evaluierung [stehen noch aus](#). Während schon die den Rundfunk zu Hause als Gemeinschaft nutzende Personengruppe eine vielleicht wünschenswerte, nicht aber zwingend „typische“ Erscheinung ist, lassen sich jedenfalls im Hinblick auf den als Leitbild gewählten Radio- und Fernsehkonsum am Arbeitsplatz durchaus berechtigte Zweifel anmelden. Diesbezügliche belastbare Anhaltspunkte finden sich in den Urteilen jedoch nicht.

## **Die NSA lässt grüßen? Nicht beim ARD ZDF Deutschlandradio Beitragsservice!**

Auch datenschutzrechtliche Bedenken hielt der BayVerfGH für unbegründet. In der Tat dürfte anhand der abgefragten Daten ein umfassendes Persönlichkeitsprofil nicht erstellt werden können. Ob die Angabe von Doktorgrad und insbesondere Familienstand indes wirklich „die Zuordnung der Mitbewohner in einer Wohnung erleichtern“, sei einmal dahingestellt. Auch die notfalls bestehende Auskunftspflicht des Vermieters ist als Unterstützung der „Beitragsehrlichkeit“ der Mieter gerechtfertigt.

## **Last step: Karlsruhe**

So eindeutig, wie es bei Lektüre der – sich weitgehend an der Gesetzesbegründung orientierenden, ja beinahe [apodiktischen](#) – Entscheidungen, die tatsächlich im Ergebnis [sehr deutlich ausfielen](#), scheinen mag, ist die verfassungsrechtliche

Bewertung des Rundfunkbeitrags nicht. Die Entscheidungen dürften sich jedenfalls kontroverser Analysen sicher sein. Spannend bleibt, welchen Weg das Bundesverfassungsgericht gehen wird. Nur so viel steht fest: Ein Urteil wird kommen.

*Die Verfasserin ist Rechtsreferendarin in Köln und promoviert über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.*

